



UOT: 334.722;658.114

JEL:G18

Azərbaycan Dövlət İqtisad Universitetinin (UNEC) baş müəllimi

E-mail: *sevil.musayeva.1980@mail.ru*

MUSAYEVA S. N. i.f.d.,

BƏLƏDİYYƏ MÜƏSSİSƏLƏRİNİN İNKİŞAFINDA MALİYYƏ TƏMİNATI MEXANİZMİ

Xülasə

Bələdiyyə maliyyəsi əksmərkəzləşmənin əsas tərkib hissəsidir. Dövlət xidmətlərinin təqdim olunması üzrə səlahiyyətlərin əksmərkəzləşməsi büdcə xərclərinin effektivliyini yüksəldir. Çünki bu proses hakimiyyəti vətəndaşlara daha da yaxınlaşdırır, onu ictimaiyyət qarşısında daha hesabatlı edir, əhalinin ehtiyaclarını daha dəqiq nəzərə almağa imkan verir. Bundan başqa, gəlirlərin formalaşdırılması sahəsində dövlət səlahiyyətlərinin əksmərkəzləşdirilməsi, gəlir bazasını daha dəqiq müəyyənəlməyə, büdcənin vergi və qeyri-vergi mənbələrinin daha yüksək səviyyədə yığımının təmin olunmasına şərait yaradır. Dünya təcrübəsində bələdiyyələrin adekvat maliyyə resursları ilə təmin edilməsi əksmərkəzləşdirmənin fundamental prinsipidir. Maliyyə müstəqilliyi-ərazi kollektivlərinin özünüidarəsinin, bütün səviyyədə olan yerli hakimiyyətin müstəqilliyinin əsasıdır. Yerli özünüidarənin maliyyə müstəqilliyinin təminatı problemi Azərbaycanda hələlik demək olar ki, tam işlənilməmişdir, buna görə də təsadüfi deyil ki, bu problem ətrafında güclü diskussiyalar aparılır.

Açar sözlər: bələdiyyə, maliyyə, əksmərkəzləşmə, səlahiyyət, özünüidarəetmə.

GİRİŞ

Yeni iqtisadi sistemə keçdikdən sonra ölkəmizdə həyata keçirilən uğurlu iqtisadi islahatların prinsiplər məsələlərindən biri də mülkiyyət münasibətlərinin dəyişməsi və mülkiyyət çoxnövliyyəsinə, iqtisadi subyektlərin müstəqilliyinə və təşəbbüskarlığına əsaslanan yeni təsərrüfat mexanizminin yaradılması olmuşdur. Bazar iqtisadi münasibətlərinin inkişafı ilə əlaqədar olaraq vahid dövlət mülkiyyətinin dövlət, xüsusi və bələdiyyə mülkiyyətinə bölünməsi əsasında yenidən qurulması baş vermişdir. Dövlət mülkiyyətinin yeni ərazi strukturunun formalaşması nəticəsində inzibati ərazi qurumları çərçivəsində yaşayan əhalinin maraqları baxımından həll olunan məsələlərin xarakterindən asılı olaraq, mülkiyyət obyektlərinin həcmi və xarakterinin optimal uyğunlaşdırılması tələbi yaranmışdır. Məhz bu da bələdiyyə mülkiyyətinin formalaşması və səmərəli idarə olunması məsələsinin aktual əhəmiyyət daşımasına təkan vermişdir.

Bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi əsasları

Bələdiyyə maliyyəsi əksmərkəzləşmənin əsas tərkib hissəsidir. Əksmərkəzləşmə hakimiyyət səlahiyyətlərinin və həmin səlahiyyətlərin reallaşdırılması üçün zəruri maliyyə, maddi-texniki və başqa resursların mərkəzi hakimiyyətdən yerli idarəetmə pillələrinə ötürülməsi prosesidir. Dünya ölkələrinin təcrübəsinə diqqət yetirsək, bu prosesin iki formada həyata keçirildiyini görmək olar: dekonstrasiya – dövlət hakimiyyətinin daxilində səlahiyyətlərin yenidən bölüşdürülməsini; devolyusiya isə hakimiyyət səlahiyyətlərinin dövlət idarəetmə orqanlarından muxtar prinsiplər əsasında fəaliyyət göstərən (həmçi-

nin demokratik yolla - seçki vasitəsilə formalaşdırılan) yerli özünüidarə qurumlarına həvalə olunmasını ehtiva edir. Tədqiqatçılar dövlətin funksiyalarının əksmərkəzləşməsinin lehinə iki mühüm arqumentin üzərində dayanırlar. Birincisi, dövlət xidmətlərinin təqdim olunması üzrə səlahiyyətlərin əksmərkəzləşməsi büdcə xərclərinin effektivliyini yüksəldir. Çünki bu proses hakimiyyəti vətəndaşlara daha da yaxınlaşdırır, onu ictimaiyyət qarşısında daha hesabatlı edir, əhalinin ehtiyaclarını daha dəqiq nəzərə almağa imkan verir. İkincisi, gəlirlərin formalaşdırılması sahəsində dövlət səlahiyyətlərinin əksmərkəzləşdirilməsi gəlir bazasını daha dəqiq müəyyənəlməyə, büdcənin vergi və qeyri-vergi mənbələrinin daha yüksək səviyyədə yığımının təmin olunmasına şərait yaradır.

İnkişaf etmiş Qərbi ölkələrində son yüz ildə əksmərkəzləşmə prosesinin inkişafı iki mühüm mərhələdən keçib. Ötən əsrin 70-80-ci illərində Avropanın əksər ölkələrində mərkəzi və yerli hakimiyyət orqanları arasında gərgin mübarizədən sonra əksmərkəzləşmə bir proses olaraq geniş vüsət almağa başladı və idarəetmənin müxtəlif pillələri arasında hakimiyyət səlahiyyətlərinin bölüşdürülməsinə start verildi. Artıq ikinci mərhələdə (ötən əsrin 90-cı illəri) geniş səlahiyyətlər qazanmış yerli hakimiyyətlərin maliyyə müstəqilliyinin möhkəmlənməsi istiqamətində geniş miqyaslı islahatlar başlandı [1,s.72].

Xarakterinə görə səlahiyyətlərin ötürülməsinin iki forması - inzibati və maliyyə əksmərkəzləşməsi bir-birindən fərqləndirilir. Adətən müxtəlif idarəetmə pillələri arasında səlahiyyətlərin bölüşdürülməsinin nəzəri və təcrübə problemləri də məhz bu formalara kompleks yanaşma əsasında öyrənilir. Geniş mənada



inzibati əksmərkəzləşmə hakimiyyət səlahiyyətlərinin və həmin səlahiyyətlərin reallaşdırılması üçün məsuliyyətin mərkəzi dövlət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə qurumları arasında bölüşdürülməsini nəzərdə tutur.

Dünya təcrübəsində bələdiyyələrin adekvat maliyyə resursları ilə təmin edilməsi əksmərkəzləşdirmənin fundamental prinsipidir. Bələdiyyələr maliyyəni çox müxtəlif mənbələrdən ala bilər. Bələdiyyənin xüsusi (özünün) maliyyə mənbələrinə yerli vergi və ödənişlər, borc vəsaitləri, sair mənbələr, o cümlədən əmtəə satışından daxilolmalar, ianə və yardımlar daxildir.

Maliyyə vəsaitləri həmçinin bələdiyyəyə transfertlər şəklində də verilə bilər.

Bütün ölkələrdə bələdiyyələr qeyd olunan mənbələrin hamısından faydalanırlar.

Bələdiyyənin xüsusi (özünün) maliyyə mənbələrinə ayrı-ayrı ölkələrdə müxtəlif yanaşmalar var. Bir qayda olaraq, gəlirlərin bu qrupuna bələdiyyələrin bilavasitə fiziki şəxslərdən və müəssisələrdən aldığı bütün növ maliyyə resursları daxil edilir. Bu halda ona yerli büdcələri formalaşdıran bütün – həm xüsusi, həm də təhkim edilmiş vergilər üzrə – vergi daxilolmaları aid olunur. Daha dar mənada “xüsusi gəlirlər” dedikdə yalnız elə vergilərdən daxilolmalar başa düşülür ki, onlar qismən də olsa bələdiyyələrin özləri tərəfindən idarə olunur, yaxud həmin vergilərdən yerli büdcələrə daxilolmaları bələdiyyələr, hətta dar çərçivədə olsa belə tənzimləmək hüququna malikdirlər. Qərbi Avropada bu ikinci yanaşma geniş yayılıb [2,s.289].

Təcrübə göstərir ki, bələdiyyənin ictimai xidmətlərinin keyfiyyəti bir çox hallarda ölkənin qanunvericiliyində yerli vergilərin təyin olunması və toplanması qaydalarının necə rəqləmləndirilməsindən xeyli dərəcədə asılı olur. Qərbi Avropa ölkələrində yerli vergi və rüsumların tərkibi kifayət qədər rəngarəngdir. Məsələn:

- Albaniyada bələdiyyələr 10-dan 20-yə qədər müxtəlif növ yerli vergi və rüsumlar tətbiq etmək hüququna malikdir. Bunlardan daha əhəmiyyətliləri zibilin yığışdırılmasına görə ödəniş, biznesin qeydiyyatına görə ödəniş, kiçik biznesə qoyulan vergidir;

- Estoniyada bələdiyyələr vergiləri təyin etmək sahəsində geniş hüquqlara, hətta korporasiyaların mənfəətinə vergi qoymaq hüququna malikdir;

- Macarıstanda bələdiyyələr beş yerli vergi tətbiq etmək hüququna malikdir (vergilər tətbiq olunmaya da bilər). Əgər torpaq, yaxud daşınmaz əmlak vergiyə cəlb olunursa, onda vergitutma bazası kimi ya faydalı sahə (kvadratmetrlə), ya da korrektə edilmiş bazar dəyəri (bu, bazar dəyərinin 50 faizini təşkil edir) çıxış edə bilər. Vergilər aşağıdakılardır:

Əmlak vergisi. Müəssisələrin və fiziki şəxslərin əmlakından (evlər, mənzillər, qarajlar, bağlar da daxil olmaqla) tutulur. Verginin ən yuxarı dərəcəsi - 900 forint, yaxud korrektə edilmiş bazar dəyərinin 3 faizi.

Şəhər torpağına vergi. İstifadə olunmayan torpaq sahiblərindən tutulur. Maksimum dərəcəsi - 200 forint, yaxud korrektə edilmiş bazar dəyərinin 3 faizi.

Satış vergisi. Bu vergi satışdan əldə olunan gəlirdən mal və xidmətlərin alınmasına çəkilən xərclər çıxıldıqdan sonra yerdə qalan gəlirdən, başqa sözlə, əlavə edilmiş dəyərdən tutulur. Əhalisinin sayı 500-dən az olan bələdiyyələrdə bu vergi tətbiq olunmur. Ən yüksək dərəcəsi - 2 faizdir. Müvəqqəti fəaliyyət üçün ən yuxarı dərəcə - bir gün üçün 500 forintdir.

Kommunal vergi. Həm sakinlərdən, həm də sahibkarlardan (bunlar hər bir işçiyə görə ödəyirlər) tutulur. Sakinlərdən tutulan kommunal vergi hər il üçün fiksə edilmiş ödənişlə ifadə olunur. Ödənişin ən yüksək dərəcəsi - hər sakin üçün 12 min forintdir. Sahibkarlardan tutulan kommunal verginin maksimum dərəcəsi isə il ərzində hər bir işçiyə görə 2 min forintdir.

Turist yığılı. Bu verginin hesablanması üçün baza rolunu kirayəşinlərin kottejlərdə, yaxud yay evlərində gecələmələrinin sayı oynayır. Vergi fiksə edilmiş dərəcə ilə, yaxud kirayələmə dəyərinin faizi kimi ödənilə bilər. Maksimum dərəcə - bir gecə üçün 300 forint, yaxud kirayə dəyərinin 4 faizi qədərdir. Birinci gecə üçün vergi ödənilmir. Yay kottejlərinin sahibləri üçün maksimum dərəcə - ildə hər 1 kv.metr üçün 900 forintdir.

- Bolqarıstanda cəmi 3 yerli vergi var: əmlak vergisi, miras rüsumu və avtomobilə görə vergi. Nəticədə hər 3 vergi milli qanunvericiliklə təyin və tətbiq olunur;

- Latviyada isə ümumiyyətlə yerli vergilər yoxdur.

- Bir çox ölkələrdə, adətən, yerli büdcələrin gəlir mənbələrinə qarşı bir sıra tələblər qoyulur:

- məhsuldar olmalı, daxilolmaların sabit axınıni təmin etməlidir;

- iqtisadi subyektlər tərəfindən qəbul olunan qərarlara təsir göstərməməlidir, yəni neytral olmalıdır;

- sadə və proqnozlaşdırılan olmalıdır;

- ədalətli olmalıdır.

Bütün bunlar belə söyləməyə əsas verir ki, müxtəlif hakimiyyət səviyyələrinə vergilərin təhkim edilməsinin ənənəvi meyarları əsas götürüldükdə daşınmaz əmlaka görə vergi yerli vergi rolunda daha məqbuldur. Bununla belə, bu verginin məhsuldarlığı, neytrallığı, sadəliyi və ədalətliliyi onun inzibətçilik sisteminin necə qurulmasından asılıdır.

Hakimiyyətin müxtəlif pillələri arasında xərc öhdəliklərinin dəqiq müəyyən olunmaması bütövlükdə əksmərkəzləşmə prosesinin dərinləşməsinin qarşısını ala, onun effektivliyini əhəmiyyətli dərəcədə azalda bilər. Əvvəla, xərc səlahiyyətləri aydın olmadıqda yerli özünüidarə qurumlarının real fəaliyyətini təmin etmək üçün zəruri olan gəlirlərin də həcmi bilinmir. Digər tərəfdən, həmin öhdəliklərin dəqiq olmadığı şəraitdə yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətli şəxsləri daha çox qısa müddətli effektiv hesablanmış populist layihələrə meyilli olurlar.

Ümumilikdə, müxtəlif hakimiyyət pillələri arasında xərc səlahiyyətlərinin bölüşdürülməsi sxemi özündə üç mühüm elementi birləşdirir: normativ-hüquqi tənzimləmə səlahiyyəti, maliyyə təminatı və funksiyaların icrası.

İstənilən ölkədə idarəetmə səlahiyyətlərinə qədər yüksək səviyyədə mərkəzləşirsə, dövlət xərclərinin də əhəmiyyətli hissəsinə məhz mərkəzi hakimiyyət orqanları sərəncam verir. Bütövlükdə isə xərc səlahiyyətlərinin əksmərkəzləşməsi unitar dövlətlərlə müqayisədə federasiya quruluşlarında daha mürəkkəbdir. Çünki federativ dövlətlərdə yerli özünüidarə qurumları çoxpilləli olur və onlar arasında səlahiyyətlərin bölüşdürülməsi böyük problemlərlə müşahidə olunur.

Yerli büdcələrə münasibətdə tətbiq olunan transfert sistemində fərqli inkişaf səviyyəsinə malik müxtəlif ölkələrin təmsalında diqqət yetirdikdə bu mexanizmin incəliklərini daha aydın şəkildə görmək olur [3,s.80].

Böyük Britaniyada dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə maliyyə yardımları əsasən qrantlar şəklində verilir. Bunun üçün mərkəzi hökumət orqanları bələdiyyələrin öz öhdəliklərini reallaşdırması üçün tələb olunan resursların qiymətləndirilməsi mexanizminə malikdir. Qiymətləndirmə üçün hesablama bazası kimi yerli özünüidarə qurumlarına məxsus gəlirlərin real həcmilə onların xərc ehtiyaclarının səviyyəsi götürülür. Maliyyə yardımlarının həcmi müəyyən olunarkən bələdiyyələrin xərc səlahiyyətlərinə uyğun olaraq müəyyən indikatorlar - inflyasiyanın proqnozlaşdırılan səviyyəsi, növbəti maliyyə ilində bələdiyyələr tərəfindən yerinə yetirilməsi planlaşdırılan vəzifələr, dövlətin sosial siyasətində baş verən dəyişikliklər və s. kimi göstəricilər əsas götürülür. Britaniyada transfert fondunun ümumi həcmi funksional əlamətlər üzrə müəyyən olunur və elə həmin istiqamətlər üzrə də bölüşdürülür. Məsələn, 90-cı illərin ortalarında həmin fondun təxminən 40 faizi təhsil, 15 faizi isə sosial xidmətlərlə bağlı xərc ehtiyaclarının qarşılınmasına, həmçinin 4,5 faizi borc xidmətə, 4,1 faizi yolların və 3 faizi isə yangınsöndürmə xidmətinin saxlanmasına yönəldilib. Öz növbəsində, ayrı-ayrı funksional əlamətlər üzrə maliyyə yardımlarının alt istiqamətlər üzrə dəqiq bölgüsü həyata keçirilir. Məsələn, göstərilən dövrdə təhsil xidmətləri üçün ayrılan transfertlərin 42,8 faizi orta təhsilə, 5,6 faizi məktəbəqədər təhsilə xərclənib. Bundan başqa, transfertlərin həcmi müəyyən olunarkən konkret parametrlər tətbiq edilir.

Cədvəl №1.

Ayrı-ayrı ölkələrdə yerli büdcələrdə müxtəlif transfertlərin strukturuna görə bölgüsü (bələdiyyələrin məcmu gəlirlərinə nisbətən %-lə)

Ölkələr	Paylı və digər	Ümumi subsidiyalar	Məqsədli subsidiyalar	Digər maliyyə yardımları
Böyük Britaniya	17	32	27	0
Avstraliya	17	15	13	0
Danimarka	2	12	0	11
İspaniya	0	8	29	0
Türkiyə	3	0	3	51
Fransa	0	24	0	2

Təqdim edilən məlumatlardan göründüyü kimi, inkişaf etmiş ölkələrdə məcmu maliyyə yardımlarında ümumi təyinatlı (məqsədsiz) transfertlərin bələdiyyə büdcələrində payı məqsədli köçürmələrə nisbətən yüksəkdir.

Azərbaycanda milli maliyyə sistemi

Azərbaycanın milli maliyyə sisteminin formalaşması prosesi müstəqillik əldə etdikdən sonra başlamışdır. Müasir sivil dövlətlərin hamısına xas olan yerli maliyyənin obyektiv iqtisadi reallıq kimi

dirçəlməsi bu prosesin vacib tərkib hissəsidir. Bu isə ilk növbədə dövlət hakimiyyəti konsepsiyasının radikal dəyişməsi, onun sovet modelindən imtina edilməsi və hakimiyyətin qanunverici, icraedici, məhkəmə bölgüsü əsasında təşkilinə keçid ilə bağlıdır. Yerli maliyyənin dirçəldilməsini şərtləndirən digər səbəb isə yerli özünüidarə institutu quruculuğunun başlanması, ictimai hakimiyyətin funksiya və vəzifələrinin vertikal üzrə mərkəzi və yerli səviyyələr arasında bölünməsidir.



Azərbaycanda yerli maliyyənin formalaşmasının uğurları həm dövlət hakimiyyətinin, həm də yerli özünüidarənin yeni və müasir təşkili, maliyyə-büdcə, vergi sisteminin yenidən qurulması ilə nəticələnən genişmiqyaslı inzibati islahatın həyata keçirilməsi şəraitində mümkün ola bilər [4,s.35].

Gizli deyil ki, bu gün Azərbaycanda dövlət orqanları ilə yerli özünüidarənin rəhbər orqanları arasında maliyyə sahəsində xeyli anlaşılmazlıqlar var. Bunların bir hissəsi yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə müstəqilliyi ilə bağlıdır.

Maliyyə müstəqilliyi - ərazi kollektivlərinin özünüidarəsinin, bütün səviyyədə olan yerli hakimiyyətin müstəqilliyinin əsasıdır. Yerli özünüidarənin maliyyə müstəqilliyinin təminatı problemi Azərbaycanda hələlik demək olar ki, tam işlənməmişdir və buna görə də təsadüfi deyil ki, bu problem ətrafında güclü diskussiyalar aparılır. *Muxtariyyət* anlayışı *özünüidarə* termininin mahiyyətini əks etdirir və onunla sıx bağlıdır. *Özünüidarə* - hər hansı təşkilatın, o cümlədən ərazi təşkilatının muxtar fəaliyyətidir. Bu o deməkdir ki, muxtariyyəti olan təşkilatın qərarları onun üzvləri tərəfindən qəbul olunur, bu təşkilatın üzvləri öz işlərini birgə həll edirlər və burada idarəetmənin obyektini və subyektini bir-birindən ayırmaq çox çətindir. Təşkilat öz işlərini idarə etmək üçün öz aparatını yaradır və bu aparat özünüidarənin incəliklərinə müdaxilə etmir.

Maliyyə muxtariyyəti – maliyyə sahəsində özünüidarədir. Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyəsi onların öz funksiya və səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün maliyyə resurslarının formalaşması, bölünməsi və istifadə olunması sistemidir. Muxtariyyət prinsipi onda reallaşır ki, belə sistemi hər bir yerli özünüidarə orqanı özü yaradır, belə sistemin modelini, daxili strukturunu seçir, onun ayrı-ayrı elementləri arasındakı nisbəti müəyyən edir. Maliyyə muxtariyyəti yerli özünüidarə prinsiplərinin reallaşmasının əsas formasıdır [5,s.30].

Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyası məhz belə yanaşmanı nəzərdə tutur. Bu mənada Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi və Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyası kimi mühüm vasitələri qeyd etmək olar.

Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasında yerli özünüidarə orqanlarının maliyyələşdirmə mənbələri aşağıdakı kimi təsnifləşdirilmişdir:

1. Yerli özünüidarə orqanlarının milli iqtisadi siyasət çərçivəsində öz funksiyalarını həyata keçirdikləri zaman sərbəst surətdə istifadə edə biləcəkləri kifayət qədər şəxsi maliyyə vəsaitinə malik olmaq hüququ vardır.

2. Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaiti konstitusiyanın və qanunun onlara verdikləri səlahiyyətlərə uyğun olmalıdır.

3. Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitinin ən azı bir hissəsi yeni rüsum və vergilər hesabına daxil olmalıdır ki, bunların da ölçüsünü yerli özünüidarə orqanları qanunun müəyyən etdiyi hədlərlə təyin etməkdə haqlıdır.

4. Yerli özünüidarə orqanları vəsaitinin əsaslandığı maliyyə sistemləri kifayət qədər çeşidli və çevik olmalıdır ki, yerli orqanların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi zamanı yaranmış, xərclərin dəyişməsi prosesini gerçək imkanlar daxilində izləmək mümkün olsun.

5. Maliyyə baxımından daha zəif yerli özünüidarə orqanlarının müdafiəsi yerli orqanların maliyyələşdirilməsinin potensial mənbələrinin və onların üstündə olan xərclərin qeyri-bərabər bölüşdürülməsi nəticələrinin təşhix edilməsi üçün nəzərdə tutulmuş maliyyə tarazlaşdırılması prosedurunun və ya ekvivalent tədbirlərin işə salınmasını tələb edir. Bu cür prosedur və ya tədbirlər yerli özünüidarə orqanlarının öz səlahiyyətləri daxilində seçmək azadlığını məhdudlaşdırmamalıdır.

6. Yenidən bölüşdürülmüş vəsaitin verilmə qaydasının yerli özünüidarə orqanları ilə lazımi surətdə razılaşdırılması zəruridir.

7. Yerli özünüidarə orqanlarına maliyyə yardımının verilməsi imkan daxilində konkret layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün nəzərdə tutulmamalıdır. Maliyyə yardımının verilməsi yerli özünüidarə orqanlarının öz şəxsi səlahiyyətləri sahəsində öz siyasətini seçmək azadlığının ziyanına olmamalıdır.

8. Kapital qoyuluşu üzrə xərclərin maliyyələşdirilməsi üçün yerli özünüidarə orqanlarının, qanunvericiliyə əməl etməklə, borc kapitalının milli bazara yolu olmalıdır.

Müxtəlif şəraitdə yerli özünüidarə orqanları müxtəlif maliyyə səlahiyyətlərinə və bunun nəticəsində maliyyə muxtariyyətinin müxtəlif səviyyəsinə malik ola bilərlər. Ona görə də yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə müstəqilliyinin səviyyəsini müəyyən edən göstəricilərin işlənilməsi lazımdır.

Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə müstəqilliyi keyfiyyət göstəriciləri ilə yanaşı, həm də kəmiyyət göstəriciləri sistemi ilə müəyyən edilə bilər. Bu göstəricilər sisteminə, fikrimizcə, aşağıdakılar daxil edilə bilər:

1) yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərinin icrasına cəkilən xərclərin xüsusi çəkisi;

2) vacib (məcburi) xərclərin xüsusi çəkisi;

3) verilmiş səlahiyyətlərin icrasına cəkilən xərclərin xüsusi çəkisi;

- 4) yerli özünüidarə orqanlarının məxsusi gəlirlərinin xüsusi çəkisi;
 - 5) yerli özünüidarə orqanlarının məxsusi gəlirlərinin və onlara verilmiş (təhkim edilmiş) gəlirlərin xüsusi çəkisi;
 - 6) yerli vergi və toplantılardan və məqsədli xarakter daşımayan subsidiyalardan ibarət gəlirlərin xüsusi çəkisi;
 - 7) ayrı-ayrı gəlir mənbələrindən asılılıq dərəcəsi;
 - 8) ayrı-ayrı inzibati-ərazi vahidlərinin və yaxud ərazi kollektivlərinin vergiödəmə qabiliyyəti əmsalı.
- Yuxarıda adı çəkilən göstəricilərin hər biri yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə müstəqilliyinin müxtəlif aspektini səciyyələndirir.
- Birincisi*, “öz səlahiyyətlərinin icrasına çəkilən xərclərin xüsusi çəkisi” göstəricisi yerli özünüidarə orqanlarının birbaşa dövlət nəzarətində olmayan funksiyalarını göstərir. O, yerli özünüidarə orqanlarının dövlət hakimiyyətindən müstəqillik göstəricisidir.
- İkincisi*, “vacib (məcburi) xərclərin xüsusi çəkisi” göstəricisi dövlət tərəfindən müəyyən edilmiş vahid standartlara uyğun və dövlətin nəzarəti altında yerli özünüidarə orqanlarının həyata keçirdiyi vəzifələrin həcmi göstərir. Əgər yerli özünüidarə orqanları vahid dövlət standartları səviyyəsində vacib xərclərin maliyyələşdirilməsini təmin edə bilmirsə, dövlətin onlara zəruri maliyyə yardımı göstərməsi məqsəduyğun sayılır.
- Üçüncüsü*, “ötürülən səlahiyyətlərin maliyyələşdirilməsinə çəkilən xərclərin xüsusi çəkisi” göstəricisi dövlət tərəfindən yerli özünüidarə orqanlarına verilən və yerli özünüidarə orqanları tərəfindən təmin olunmalı vəzifələrin həcmi göstərir. Ötürülən səlahiyyətlərin icrasına yerli özünüidarə orqanları tərəfindən çəkilmiş bütün xərclərə həmin səlahiyyətləri vermiş dövlət orqanı tərəfindən kompensasiya ödənilməlidir. Bu göstərici yerli özünüidarə orqanının hansı dərəcədə mərkəzi hakimiyyət orqanının müvəkkili olduğunu göstərir.
- Dördüncüsü*, “yerli büdcənin gəlirlərində yerli özünüidarə orqanlarının məxsusi gəlirlərinin xüsusi çəkisi” göstəricisi yerli özünüidarə orqanlarının gəlir mənbələrinin onların öz fəaliyyətindən və öz qərarlarından asılılıq dərəcəsini göstərir. Bu, yerli özünüidarə orqanlarının gəlir bazasının mərkəzi hakimiyyət orqanlarının gəlir bazasından müstəqillik dərəcəsi göstəricisidir. “Yerli özünüidarə orqanlarının öz gəlirlərinin yerli büdcə gəlirlərində xüsusi çəkisi” göstəricisi yerli büdcə gəlirlərinin müstəqillik səviyyəsinin ən geniş yayılmış universal göstəricisidir.

Beşincisi, “yerli büdcə gəlirlərində yerli özünüidarə orqanlarının məxsusi gəlirlərinin və onlara verilmiş (təhkim edilmiş) gəlirlərin xüsusi çəkisi” göstəricisi dövlət tərəfindən yerli özünüidarə orqanlarına uzun müddətə verilmiş əlavə gəlir bazası ilə birlikdə yeni büdcələrin müstəqilliyinin səviyyəsini göstərir.

Altıncısı, “yerli vergi və yığımların yerli büdcə gəlirlərində xüsusi çəkisi” göstəricisi yerli özünüidarə orqanları tərəfindən müəyyən edilmiş vergi və yığımlar hesabına formalaşan gəlir hissəsini göstərir.

Yeddincisi, “yerli özünüidarə orqanlarının gəlirlərində məqsədli xarakter daşımayan subsidiyaların xüsusi çəkisi” göstəricisi dövlət hakimiyyəti tərəfindən yerli özünüidarə orqanlarına göstərilən, konkret məqsəd və tapşırıq xarakteri daşımayan maliyyə yardımının həcmi əks etdirir. Bu cür maliyyə yardımı yerli özünüidarə orqanlarının özlərinin gəlir bazasının möhkəmləndirilməsi vasitəsi kimi qiymətləndirilə bilər.

Yerli özünüidarə orqanlarının gəlirlərinin ayrı-ayrı gəlir mənbələrindən asılılıq dərəcəsi onların real maliyyə müstəqilliyinin universal göstəricisidir. Yerli özünüidarə orqanları gəlir mənbələrini formalaşdırıran ayrı-ayrı ictimai qrupların asılılığında olmamalı və bu vacib faktor yerli vergilər sistemi formalaşdırılan zaman, yerli borcların paylaşdırılması zamanı nəzərə alınmalıdır. Yerli özünüidarənin ayrı-ayrı ictimai qrupların gəlir mənbələrindən muxtariyyətinin zəruriliyi Mərkəzi və Şərqi Avropa dövlətləri üçün vergi qanunları məəcəlləsi layihəsini işləyib hazırlayan mütəxəssislər tərəfindən xüsusilə vurğulanmışdır.

Səkkizincisi, maliyyə muxtariyyətinin vacib göstəricisi inzibati-ərazi vahidlərinin vergi qabiliyyəti əmsalıdır. Bu göstərici bir çox xarici ölkələrin təcrübəsində geniş istifadə olunur. İnzibati-ərazi vahidlərinin vergi qabiliyyəti əmsalı aşağıdakı üsulla müəyyən edilir.

Əvvəlcə ərazi icmalarının inzibati-ərazi vahidlərinin vergi qabiliyyəti müəyyən edilir. Ərazinin vergi qabiliyyəti həmin ərazidə adambaşına istehsal olunan və kommunal vergi obyektə ola biləcək ÜDM-in mütləq həcmi əks etdirən göstəricidir. Sonra bu qayda ilə ümumilikdə dövlət üzrə adambaşına düşən və kommunal vergi obyektə ola biləcək ÜDM-in xüsusi çəkisi kimi orta vergi qabiliyyəti hesablanır. Ayrı-ayrı ərazilərin vergi qabiliyyəti ilə ümumilikdə ölkə miqyasında orta vergi qabiliyyəti arasındakı nisbət vergi qabiliyyəti əmsalı adlanır. Bu əmsal vahiddən (1-dən) böyük və ya kiçik ola bilər. Əgər ərazinin vergi qabiliyyəti əmsalı vahiddən kiçikdirsə, belə ərazi dövlətin maliyyə tarazlaşdırılması siyasəti nəticəsində maliyyə yardımı alır. Ərazidə bu əmsal vahiddən böyükdürsə, onda bu ərazi maliyyə donoru sayılır.

Bələliklə, ayrı-ayrı ərazilərin maliyyə müstəqilliyinin səviyyəsi onların vergi qabiliyyətindən asılıdır. Vergi qabiliyyəti az olan ərazilər (*“kasıb ərazilər”*) adətən, obyektiv olaraq aşağı səviyyəli maliyyə muxtariyyətinə malikdirlər. Əksinə, vergi qabiliyyəti yüksək olan ərazilərə (*“varlı ərazilər”*) yüksək səviyyəli maliyyə müstəqilliyi xasdır və bu fikir vergi qabiliyyəti orta göstəricilər səviyyəsində olan ərazilərə də aiddir.

Vergi qabiliyyəti əmsalı mərkəzi hakimiyyət tərəfindən həyata keçirilən maliyyə tarazlaşdırılması tədbirlərindən yerli özünüidarə orqanlarının gəlir və xərclərinin muxtariyyəti göstəricisidir.

Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə muxtariyyətinin yuxarıda qeyd olunan göstəricilər sistemi Azərbaycanda həm iqtisadi təhlil, həm də maliyyə planlaşdırılması alətinə çevrilməli və yerli maliyyə quruculuğu prosesində yerli özünüidarənin funksiyaları ilə onun maliyyə müstəqilliyi arasındakı qanunauyğunluq nəzərə alınmalıdır. Bu qanunauyğunluğu

aşağıdakı kimi müəyyən etmək olar: Yerli özünüidarənin maliyyə səlahiyyətlərinin həddləri yerli özünüidarə orqanlarının funksiya və vəzifələrinə uyğun olmalıdır.

Bələdiyyə maliyyəsinin vahid təsnifat sistemi mövcud deyil. Bəzi tədqiqatçılar bələdiyyə maliyyəsinin bələdiyyələrin öz maliyyə vəsaitlərinə və bələdiyyələrin ixtiyarına verilən digər vəsaitlərə ayırırlar. Digərləri yerli büdcəni, dövlət büdcəsindən transfertləri, yerli rüsum və ödənişləri, cərimələri, yerli əmlakın istifadəsindən gələn gəlirləri və bələdiyyə müəssisələrinin maliyyəsinin, könüllü ianələri bələdiyyə maliyyəsinə aid edirlər. Rusiya alimləri A.M.Babiç və L.N.Pavlova yerli özünüidarə maliyyəsinə aşağıdakıları aid edir:

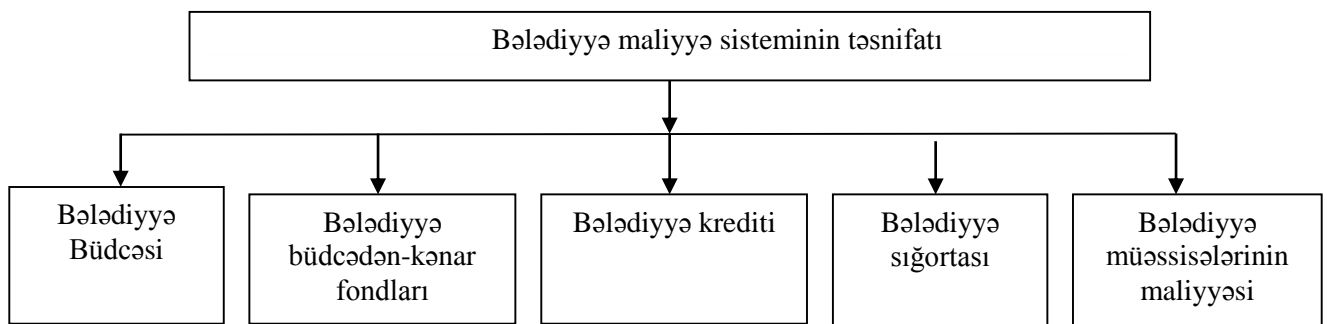
- yerli büdcə vəsaitləri;
- bələdiyyə büdcədən-kənar fondları;
- bələdiyyəyə məxsus dövlət və bələdiyyə

qiymətli kağızları;

- bələdiyyə mülkiyyətində olan digər vəsaitlər.

Sxem №1

Bələdiyyə maliyyə sisteminin təsnifatı



Başqa bir Rusiya alimi - N.İ.Ximiçev bələdiyyə maliyyə sisteminin büdcə vəsaitlərindən, büdcədən-kənar fondların vəsaitlərindən bələdiyyə mülkiyyətində və idarəçiliyində olan müəssisələrin vəsaitindən, kredit hesabına əldə olunmuş vəsaitlərdən təşkil olduğunu iddia edir. Bələdiyyə maliyyəsinin müxtəlif aspektlərini araşdırmaq üçün bələdiyyə maliyyəsinin mərkəzləşmiş vəsaitlər, əksmərkəzləşmiş vəsaitlərə bölgüsü, yaxud vergi hesabına əldə olunan vəsaitlər və qeyri-vergi vəsaitlərinə bölgüsü də həyata keçirilir.

Azərbaycan bələdiyyəsində maliyyə-büdcə fəaliyyətini həyata keçirərkən aşağıdakılardan istifadə olunması nəzərdə tutulur:

➤ *Bələdiyyələrin qiymətli kağızları* – yerli özünüidarə tərəfindən istiqrazlar, mənzil sertifikatları və digər qiymətli kağızlar.

➤ *Minimum büdcə təminatı normativi* – bələdiyyə qurumunun bir sakininin, cari xərclər üzrə, büdcə vəsaitinə olan minimum zəruri təminatının haqq-hesab göstəricisi.

➤ *Yerli maliyyəyə hüquq nəzarəti* – yerli özünüidarə orqanlarının yerli maliyyə barədəki normativ hüquqi aktlarının qanunvericiliyə müvafiqliyinin qiymətləndirilməsi.

➤ *Tənzimədiçi gəlir* - əsasnda qarşıdakı maliyyə ili üçün, habelə uzunmüddətli (üç ildən az olmayaraq) əsasda qanunla yerli büdcələr üçün ayrılma normativlərinin (faizlə) təsbit edildiyi vergilər və digər ödənişlər.

➤ *Şəxsi gəlir* – qanunlarla daimi əsasda yerli büdcələrə bütövlükdə, yaxud qismən təhkim edilən, habelə yerli özünüidarənin nümayəndəli orqanlarının qanunvericiliyə müvafiq olaraq tətbiq etdiyi və yerli büdcələrə göndərilən vergi və qeyri-vergi ödənişləri.

➤ *Sosial normalar* - əhalinin ən mühüm mənzil-kommunal, sosial-mədəni və digər xidmətlərlə natural formada və pul formasında zəruri təmin olunması göstəriciləri.

➤ *Könnüllü vergi vasitələri* – bilavasitə bələdiyyə qurumunun əhalisi tərəfindən yerli əhəmiyyətli məsələlərin maliyyələşdirilməsi üçün qoyulan birdəfəlik könnüllü məqsədli rüsumlar.

➤ *Subvensiyalar* – dövlət büdcəsindən konkret məqsədlər üçün və müəyyən müddətə bələdiyyə qurumları üçün ayrılan və müəyyən məqsədli təyinat üzrə istifadə edilmədiyi hallarda dövlət büdcəsinə qaytarılmalı olan pul vəsaiti.

➤ *Yerli maliyyə idarəetməsi* - yerli büdcə vəsaitinin, bələdiyyə qurumlarının mülkiyyətində olan bələdiyyə və dövlət qiymətli kağızlarının, büdcədən kənar fondların, habelə bələdiyyə müəssisələrinin və qarışıq müəssisələrdə bələdiyyə qurumlarına paylarla məxsus olan maliyyənin formalaşdırılması, təbii və istifadə olunması.

NƏTİCƏ

Bələdiyyələrin fəaliyyətinin təhlili nəticəsində belə qənaətə gəlinmişdir ki, respublikamızda bu sahədə müəyyən problemlər mövcuddur. Xüsusilə də bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin və gəlir mənbələrinin konkret olaraq bölünməsi, minimal büdcə təminatının olmaması, bələdiyyələrin üzərində effektiv nəzarətə imkan verən hüquqi aktların lazımi səviyyədə olmaması, bələdiyyəyə veriləcək mülkiyyətin qıtlığı, bir sıra hallarda mübahisəli xarakter daşması və mül-

kiyyətin transformasiyası məsələsinin ləng həyata keçirilməsi, yerli büdcə gəlirlərinin məhdudluğu və s. bu sahədəki əsas problemlərdir. Bələdiyyələr demokratik idarəetmənin ən yüksək mərhələsi hesab edilməklə hər bir ölkədə milli adət-ənənələri və tarixi inkişafı nəzərə almaqla formalaşdırılmalıdır. Ölkədə bələdiyyələrin uğur qazanması demokratiyanın inkişaf səviyyəsi və onun iqtisadi əsaslarının zənginliyi və möhkəmliyi ilə ölçülür.

ƏDƏBİYYAT SİYAHISI

1. Mehtiyev Azər, Ağayev Rövşən. “Maliyyə əksmərkəzləşməsi. Yerli özünüidarənin maliyyə-büdcə fəaliyyəti ilə bağlı Avropa Şurasının tövsiyələri”. Mülki cəmiyyətə Doğru Mərkəzi. Bakı-2006. s. 72

2. Güləliyev M., Zülfüqarlı M., Güləliyev Ç. “Yerli özünüidarə Avropa təcrübəsi” Vətəndaş Təşəbbüsləri mərkəzi. Bakı, “Çaşıoğlu” mətbəəsi, 2003. s.289

3. Mehtiyev Azər, Ağayev Rövşən. “Maliyyə əksmərkəzləşməsi. Yerli özünüidarənin maliyyə-büdcə fəaliyyəti ilə bağlı xarici ölkələrin təcrübəsi”. Mülki cəmiyyətə Doğru Mərkəzi. Bakı-2006. s.80

4. Quliyev B. “Bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi fəaliyyətinin hüquqi tənzimi” Bələdiyyə kitabxanası. Bakı-2003. s. 35

5. Əziz T., Gözəlov G. “Bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyəti”. Bakı, “Siyasi və İqtisadi İslahatlar Mərkəzi”. 2001, s.30

Мусаева С. Н.

Механизм финансового обеспечения в развитии муниципальных предприятий

Резюме

Децентрализация муниципальных финансов повышает эффективность бюджетных затрат. Потому что этот процесс ещё более приближает правительство к гражданам, увеличивает его отчётность перед обществом, способствует более чёткому принятию во внимание нужд населения. Более того, децентрализация государственных полномочий в сфере формирования доходов создаёт условия для более чёткого установления базы доходов, и обеспечения налогов и неналогов бюджета.

В мировой практике обеспечение муниципалитетов адекватными ресурсами является фундаментальным принципом децентрализации. Финансовая самостоятельность – это основа самоуправления территориальных коллективов, самостоятельности местной власти на всех уровнях.

Проблема обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления в Азербайджане, можно сказать, не исследована полностью, поэтому не случайно, что вокруг данной проблемы ведутся усиленные дискуссии.

Ключевые слова: Муниципалитет, финансы, децентрализация, полномочия, самоуправления



Musayeva S. N.

Financial provision mechanism in development of municipal enterprises

Summary.

Municipal finance is the main part of decentralization. Decentralization of authorities on presentation of state services increases the budget expenditures. This process bring the authorities closer to citizens and makes it more reportive before the society and gives the exact chance to take into the consideration peoples' need. Moreover, the state authority decentralization on income formation create the condition for accurate financing of income basis and provision of budget tax and non-tax resources in high level. The provision of adequate financial resources of municipalities in world practice is the fundamental principles of decentralization. Financial independence is the self-controlling of territorial collectives and is the basis of independence of local authorities in all spheres. The provision problem of financial independence of local self government in Azerbaijan have not been fully carried out, and so that there is strong discussion on this problem.

Keywords: *Municipial, finance, decentralization, authority, self-government*

Daxil olub: 12.07.2018

Rəy verib: AMEA İqtisadiyyat İnstitutunun “*Maliyyə, pul-kredit siyasəti*” şöbəsinin müdiri
T.Paşa